

ANNA KAPALA
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Prawna regulacja agroturystyki między historią a współczesnością

Abstract

Legal Regulation of Agritourism between History and Contemporaneity

The legal regulation of agritourism has been influenced by the socio-economic phenomena, such as the transition from a socialist system to a free market economy and accession to the European Union. The first legal facilitation related to this activity was introduced at the end of socialism in the first Act of 1988 on business. It consisted of an exemption from the obligation to submit to the business register with reference to the renting of rooms by farmers within the farm, the sale of meals and the provision of related services. Further acts on business activity have confirmed the privileged status of this activity. During the systemic transformation a further facilitation was introduced, involving its exemption from taxation with income tax. Poland's integration with the European Union has enabled it to receive financial support. Community law did not introduce definition of agritourism or clear rules for its qualification as agricultural and did not direct the Polish legislator in this regard. So far, he has not introduced the definition of agritourism, and its provisions are dispersed in various legal acts, which causes that phenomenon, although exists, is devoid of its "legal identity". It is necessary *de lege ferenda* to establish the legal definition of "agritourism", as a complementary activity to agricultural activity and the reservation of its name only for such a form of rural tourism.

Keywords: definition of agritourism, renting of rooms by farmers, exemption from the business register, exemption from taxation with income tax, complementary activity

Słowa kluczowe: definicja agroturystyki, wynajmowanie przez rolników pokoi, zwolnienie z obowiązku rejestracji działalności gospodarczej, zwolnienie z opodatkowania podatkiem dochodowym, działalność komplementarna

1. Wstęp

Termin „agroturystyka” jest neologizmem wywodzącym się z Włoch¹, który w Polsce stał się popularny od połowy lat dziewięćdziesiątych². W doktrynie ekonomiki rolnictwa opracowano jej definicję jako „formę wypoczynku odbywającego się na terenach gospodarstw wiejskich o charakterze rolniczym, opartą o bazę noclegową i aktywności rekreacyjne związane z gospodarstwem rolnym lub równoważnym i jego otoczeniem (przyrodniczym, produkcyjnym i usługowym)”³. Obecnie agroturystyka, mimo że jest zjawiskiem społeczno-gospodarczym, nie została uregulowana w odrębnym akcie prawnym, a jej pojęcie, choć powszechnie stosowane, nie występuje w prawie polskim.

W różnych aktach prawnych są jednak przepisy odnoszące się do niej i opisujące ją jako „wynajmowanie przez rolników pokoi”, „świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”⁴. Prawo i polityka unijna również nie posługują się pojęciem agroturystyki, lecz stosują szerszy termin turystyki wiejskiej, obejmujący wszelkie przejawy działalności turystycznej wykonywanej na obszarach wiejskich⁵, nie wprowadzając formalnego rozróżnienia tych dwóch terminów ani ich definicji prawnej.

Dla celów niniejszych rozważań przez pojęcie „agroturystyka” przyjmuje się definicję wyprowadzoną z art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Należy przez nią rozumieć działalność wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych i innych usług związanych z pobytem turystów, wykonywaną przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie rolnym. Usługi turystyczne świadczone na obszarach wiejskich, które nie spełniają kryteriów wymienionych w art. 3 u.s.d.g. zalicza się do szerzej kategorii tzw. turystyki wiejskiej⁶.

Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, jak zmieniała się regulacja prawna agroturystyki w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat oraz sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*. Na kształt prawa niewątpliwie wpływają przemiany społeczno-gospodarcze, a w Polsce do najważniejszych w ostatnich latach należy przejście z systemu socjalistycznego do gospodarki wolnorynkowej oraz wstąpienie do Unii

¹ Pojęcie „agroturystyka” pojawiło się najpierw w ustawach regionalnych Włoch (ustawa prowincji Trento z 20 marca 1973 r. Nr 11, ustawa prowincji Bolzano z 10 września 1973, nr 42), a następnie we włoskiej ustawie nr 730 z 1985 r. o agroturystyce („Gazzetta Ufficiale” z 16 grudnia 1985 r., nr 295). Szerzej na temat regulacji agroturystyki we Włoszech zob. A. Kapala, *Agroturystyka jako rodzaj działalności rolniczej w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 203 i n.

² M. Jalinik, *Rozważania na temat pojęć i definicji w agroturystyce* [w:] *Uwarunkowania rozwoju turystyki związanej z obszarami wiejskimi*, red. B. Sawicki, J. Bergier, Białą Podlaską 2005, s. 14.

³ M. Drzewiecki, *Podstawy agroturystyki*, Bydgoszcz 2001, s. 16.

⁴ Zob. art. 3 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.

⁵ Zob. np. art. 52 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.U. UE, L 277/1, z 21 października 2005 r. Wsparcie przewidziane w rozporządzeniu, dotyczące środków w celu różnicowania gospodarki wiejskiej, obejmuje także prowadzenie na obszarach wiejskich działalności związanej z turystyką.

⁶ Szerzej na temat pojęcia agroturystyki zob. A. Kapala, *Prawne pojęcie agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 100 i n.

Europejskiej. Dlatego przedmiotem analizy będą przepisy determinujące wykonywanie omawianego zjawiska, obowiązujące w czasie transformacji systemowej, w okresie przedakcesyjnym oraz w trakcie członkostwa w UE.

2. Przepisy w okresie transformacji systemowej i przedakcesyjnym

U schyłku okresu socjalistycznego uchwalona została ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, która była pierwszym aktem prawnym wprost odnoszącym się do usług turystycznych wykonywanych przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie⁷. Wprowadzie wynajmowanie pokoi gościnnych było już uregulowane aktem prawnym z 1969 r., ale jako działalność szerzej pojmowana, która mogła być prowadzona nie tylko na terenach wiejskich i przez różne podmioty, takie jak państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i inne osoby prawne oraz osoby fizyczne⁸. Przepis art. 9 ustawy o działalności gospodarczej przewidywał zwolnienie z obowiązku zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej dla osób fizycznych wykonujących osobiście „uboczne zajęcie zarobkowe”, a zatem działalność gospodarczą, z której wpływy stanowiły dla nich dodatkowe źródło dochodu. Przedmiotem takiej działalności mogło być także wynajmowanie turystom przez rolników pokoi lub miejsc na ustawienie namiotów w obrębie gospodarstwa, sprzedaż posiłków i świadczenie usług z tym związanych. Powyższy przepis, który uprzywilejowywał tego rodzaju uboczną działalność zarobkową, był pierwszym istotnym etapem wyodrębnienia działalności, którą można określić jako „agroturystyczną”.

W okresie transformacji systemowej dostosowanie małych gospodarstw rodzinnych do warunków gospodarki rynkowej było trudnym procesem, a z powodu niskiej wydajności pracy w rolnictwie, niekorzystnej struktury agrarnej i produkcyjnej, jak również braku kapitału i nadwyżki siły roboczej, konieczne było zachęcanie do dywersyfikacji działalności rolników w kierunku działalności pozarolniczej i zatrudnienia w sektorach znajdujących się poza rolnictwem, ale z nią powiązanych⁹. W 1991 r. pojawiło się pojęcie „działalności komplementarnych” dzięki zawarciu Układu Europejskiego z dnia 16 grudnia 1991 r.¹⁰, który jako jeden z celów współpracy przewidywał zwiększenie efektywności sektora rolno-przemysłowego, a w szczególności promowanie komplementarności w rolnictwie (art. 77 Układu). Wskazany przepis odnosił się do pojęcia

⁷ Dz.U. z 1998 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.

⁸ Zob. Zarządzenie z dnia 2 sierpnia 1969 r. Ministra Gospodarki Komunalnej oraz Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie organizacji wynajmowania pokoi gościnnych, M.P. Nr 36, poz. 287 i 288. Obowiązujące wówczas przepisy umożliwiały wynajmowanie bezpośrednio przez osoby fizyczne pokoi gościnnych w określonej liczbie bez konieczności uzyskania zezwolenia właściwych organów administracji państwowej.

⁹ Tak A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską* [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 68.

¹⁰ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

działań uzupełniających wprowadzonych rozporządzeniem nr 2328/91¹¹, które zrównało z produkcją rolną takie działalności, jak turystyka wiejska, leśnictwo, rzemiosło i utrzymanie środowiska.

W tym czasie w doktrynie wskazywano na potrzebę uregulowania, w ramach procesu zbliżania i harmonizacji polskiego porządku prawnego do wspólnotowego, turystyki wiejskiej w taki sam sposób, w jaki była uregulowana w rozporządzeniu 2328/91, czyli w bliskim jej powiązaniu z gospodarstwem rolnym, w formie działalności komplementarnej, dopełniającej produkcję rolniczą, „traktując jej rozwój na równi z rozwojem produkcji rolnej”¹². Podkreślano również, że z powodu braku instrumentów prawnych i ekonomicznych, które zgodnie z kierunkami wspólnotowymi ułatwiłyby rozwój turystyki wiejskiej, musiała ona odbywać się bez szczególnych reguł, czyli *sua sponte*. Dlatego przyjęcie odpowiednich instrumentów zharmonizowanych z prawem wspólnotowym było kluczowe dla rozwoju turystyki wiejskiej¹³.

Koncepcja komplementarności nie została przyjęta wprost na gruncie prawa, ale w wyniku coraz silniejszej potrzeby dostosowania prawa polskiego do wspólnotowego. W dniu 19 listopada 1999 r. uchwalono ustawę Prawo działalności gospodarczej¹⁴, która pozwoliła na dalsze umocnienie regulacji gościnności na terenach wiejskich. W istocie art. 3 powyższej ustawy zwolnił z podlegania jej przepisom działalność wytwórczą w rolnictwie, a także działalności określone już w poprzedniej ustawie z 1988 r., które można określić jako agroturystyczne¹⁵. W doktrynie prawa gospodarczego wyrażono pogląd, że „art. 3 zmierza do ułatwienia wykonywania działalności agroturystycznej, która cechuje się powiązaniem działalności świadczenia usług turystom z działalnością ściśle rolniczą”¹⁶.

Ustawa z 1999 r., w przeciwieństwie do poprzedniej, nie wskazywała już na uboczny charakter tej działalności względem podstawowej, jaką dla rolnika powinna być działalność rolnicza. Nowością było jednak wyraźne powiązanie sprzedaży posiłków domowych i świadczenia innych usług z pobytem turystów w gospodarstwie. W następstwie wprowadzenia ustaw dotyczących działalności gospodarczej z 1988 r. i 1999 r. nastąpił rozwój agroturystyki. Liczba gospodarstw agroturystycznych wzrosła z 1000 w 1993 r.¹⁷ do 4800 w 2000 r.¹⁸

¹¹ Rozporządzenie Rady EWG nr 2328/91 z dnia 15 lipca 1991 r. w sprawie poprawienia skuteczności struktur rolniczych, Dz.Urz. UE, L 218 z 6 sierpnia 1991 r.

¹² M. Błażejczyk, *Prawno-rolne aspekty rozwoju turystyki wiejskiej*, „Prawo Rolne” 1993, nr 2, s. 80 i n.

¹³ *Ibidem*, s. 84.

¹⁴ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

¹⁵ Art. 3 ustawy stanowił, że „Przepisów ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawianie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwie rolnym innych usług związanych z pobytem turystów”.

¹⁶ W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 45.

¹⁷ Według danych ówczesnego Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w 1993 r. usługi turystyczne na wsi świadczyło 1000 gospodarstw rolnych współpracujących z ośrodkami doradztwa rolniczego. Zob. I. Sikorska-Wolak, *Agroturystyka szansą rozwoju gmin wiejskich w Polsce*, „Lithuania” 2004, nr 2.

¹⁸ Według danych Instytutu Turystyki w 2000 r. funkcjonowało w kraju 4800 gospodarstw agroturystycznych z ponad 40 000 miejsc noclegowych. H. Legienis, *Baza agroturystyczna w kraju i regionach*, Warszawa 2002.

Jednocześnie w obszarze polityki w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w sektorze rolnym i rolno-żywnościowym został wprowadzony plan wsparcia wspólnotowego SAPARD¹⁹, przewidujący pomoc finansową, m.in. na „usługi rolne, w tym agroturystykę”²⁰, w ramach działania zatytułowanego „Dywersyfikacja działalności gospodarczej na terenach wiejskich”. W ten sposób termin „agroturystyka” po raz pierwszy pojawił się w akcie prawnym, choć miał on charakter bardziej programowy niż ustawodawczy, a poza tym nie został bliżej zdefiniowany. Adresatem wsparcia finansowego był rolnik lub jego domownik, w rozumieniu ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²¹. Warto zauważyć, że wprowadzenie w 1996 r.²² do powyższej ustawy art. 5a u.u.s.r., umożliwiającego rolnikom i jego domownikom, jednocześnie prowadzącym działalność rolniczą i pozarolniczą, pozostanie w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych, było istotnym krokiem w realizacji koncepcji komplementarności w polskim prawie²³.

Jednocześnie ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁴ przewidziała zwolnienie z podatku dochodów uzyskanych z tytułu wynajmu pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Dodać należy, że dla zastosowania powyższego zwolnienia muszą być spełnione wszystkie warunki wymienione w przepisach, w tym: budynki mieszkalne powinny być położone na gruncie sklasyfikowanym w ewidencji gruntów i budynków jako rolne, zgodnie z rozumieniem pojęcia gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym (dalej: u.p.r.)²⁵. Wskazane wymogi są swoistymi kryteriami powiązania agroturystyki z sektorem rolnym, które uzasadniają jej uprzywilejowane traktowanie. Można stwierdzić, że w okresie transformacji systemowej i przedakcesyjnym rozwój agroturystyki umożliwiły z jednej strony cytowane ustawy, a z drugiej wsparcie finansowe Wspólnoty Europejskiej, z którą Polska zobowiązała się osiągnąć wysoki poziom harmonizacji.

¹⁹ Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) powstał jako instrument pomocy dla 10 krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej.

²⁰ Zob. punkt 4.1. SAPARD.

²¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 2336 ze zm.

²² Art. 5a u.u.s.r. został dodany ustawą z dnia 12 września 1996 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. Nr 124, poz. 585), a następnie był wielokrotnie nowelizowany.

²³ W pierwotnym brzmieniu art. 5a przewidywał, że „Rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie co najmniej 1 rok, podejmuje pozarolniczą działalność gospodarczą, nie będąc pracownikiem i nie pozostając w stosunku służbowym, podlega nadal temu ubezpieczeniu”. Obecnie przepis wydłużył do trzech lat okres wcześniejszego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, a także wprowadził wiele warunków, jak np. wymóg dalszego prowadzenia działalności rolniczej oraz limit kwoty należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 2528 zł.

²⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 200 ze zm.

²⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1892 ze zm. Zob. interpretację indywidualną Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie opodatkowania podatkiem dochodowym dochodów z wynajmu pokoi w budynku na gruncie niestanowiącym gospodarstwa rolnego, ILPB2/4511-1-153/15-2/WM. W zakresie gospodarstwa rolnego art. 2 ust. 4 u.p.d.o.f. odsyła do definicji w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym (zob. art. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. Nr 52, poz. 268 ze zm.).

3. Przepisy w okresie członkostwa w UE

Przystąpienie do UE umożliwiło dalszy rozwój agroturystyki dzięki środkom unijnym. W Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” określono pomoc na „różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów”²⁶. Działanie skierowane było na wspieranie projektów w zakresie m.in. agroturystyki i usług związanych z turystyką i wypoczynkiem, którego beneficjentem mogły być osoby fizyczne – rolnicy oraz domownicy, a także osoby prawne, których celem było prowadzenie działalności rolniczej i które taką działalność prowadziły. Warte docenienia jest sposób zdefiniowania wspieranej działalności, podkreślający, że jest to „dodatkowa działalność wykorzystująca istniejące zasoby gospodarstwa rolnego” i stwarzająca „warunki do rozwoju wielofunkcyjnych i trwałych ekonomicznie gospodarstw rolnych”²⁷.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2004–2006 nie określał środków na dywersyfikację działalności. Kolejny PROW 2007–2013 na podstawie art. 52–53 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005²⁸ wprowadził „różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”. Rozporządzenie krajowe²⁹ dotyczące tego działania przewidywało udzielenie wsparcia rolnikowi, jego domownikowi lub małżonkowi (§ 2), m.in. na prowadzenie działalności pozarolniczej w ramach wynajmu pokoi, sprzedaży posiłków domowych oraz innych usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwie rolnym (§ 3 ustęp 1 litera b), a zatem na działania agroturystyczne.

Obecny PROW 2014–2020 nie przewiduje pomocy na agroturystykę. Działanie znane jako „premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” wymaga zobowiązania się beneficjenta do podlegania ubezpieczeniu społecznemu na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych oraz rezygnacji z ubezpieczenia emerytalno-rentowego. Warunek powyższy nie wpisuje się w art. 5a u.u.s.r. Rolnik zainteresowany otrzymaniem z PROW płatności na rozpoczęcie takiej działalności, będzie ją musiał zarejestrować oraz utracić swój uprzywilejowany status w zakresie ubezpieczenia społecznego. W ten sposób rola agroturystyki w rozwoju obszarów wiejskich, rozumianej zgodnie z art. 3 u.s.d.g., czyli jako działalność wykonywana obok działalności rolniczej, a zatem zwolnionej z podlegania przepisom u.s.d.g., nie została uwzględniona. Brak bowiem spójności warunków PROW z przywilejami przewidzianymi przez wymienione powyżej przepisy prawa (art. 3 u.s.d.g. i art. 5a u.u.s.r.).

²⁶ Wprowadzone na podstawie art. 33 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE, L 160 z 26 czerwca 1999 r.

²⁷ Zob. SPO Rol (Działanie 2.4.), s. 101.

²⁸ Dz.Urz. UE, L 277 z 21 października 2005 r.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz.U. z 2007 r. Nr 200, poz. 1442.

Na gruncie obowiązującego prawa wyodrębnienie regulacji agroturystyki, wymaga sięgnięcia do przepisów różnych aktów prawnych, w tym zwłaszcza do cytowanych już ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Przepis art. 3 u.s.d.g. wyłączył z jej zakresu m.in. działalność wytwórczą w rolnictwie, a także „wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów” (ust. 2), czyli usługi turystyczne, które, jak wskazano we wstępie, można zdefiniować jako agroturystykę³⁰. Ponadto, jak wspomniano powyżej, dla tej działalności ustawodawca przewidział zwolnienie z podatku dochodowego (art. 21 ust. 1 pkt 43 u.p.d.o.f.)³¹. Obie ustawy przewidują zatem uprzywilejowane traktowanie agroturystyki, tak jak działalności rolniczej.

Przepis art. 3 u.s.d.g. stosuje pojęcie rolnika oraz gospodarstwa rolnego, ale nie wyjaśnia ich definicji ani nie odsyła do innych aktów prawnych w tym zakresie. Można przyjąć, że skoro u.p.d.o.f. odsyła do pojęcia gospodarstwa rolnego z ustawy o podatku rolnym, to analogicznie powinno ono mieć zastosowanie w zakresie u.s.d.g. Mimo to definicja w art. 2 ust. 1 u.p.r. odnosi się jedynie do normy obszarowej gruntów gospodarstwa (powyżej 1 ha użytków rolnych), nie wspomina zaś o warunku prowadzenia działalności rolniczej³². Wydaje się, że samo posiadanie użytków rolnych, bez związku z prowadzeniem na nich działalności rolniczej, nie powinno być uzasadnieniem zastosowania dla agroturystyki omówionych ulg i ułatwień³³. Natomiast definicje rolnika i gospodarstwa rolnego, sformułowane dla celów ubezpieczenia społecznego, akcentują prowadzenie działalności rolniczej³⁴.

³⁰ Tak M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 66.

³¹ Przekroczenie liczby 5 pokoi albo prowadzenie agroturystyki poza gospodarstwem rolnym lub nie w budynkach mieszkalnych spowoduje obowiązek opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości. Zob. szerzej A. Kapala, *Prawnopodatkowe aspekty agroturystyki*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 73 i n.

³² Według art. 2 ust. 1 u.p.r. za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej.

³³ W doktrynie prawa gospodarczego wskazuje się, że „Choć wyłączeniu podlegają czynności związane z tzw. agroturystyką, to nie obejmuje ono identycznych świadczeń wykonywanych bez związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Niekiedy gospodarstwa wiejskie nie prowadzą żadnej działalności rolniczej, ograniczając się wyłącznie do prowadzenia działalności agroturystycznej. Dlatego też świadczenie usług z zakresu agroturystyki, niepołączonych z prowadzeniem działalności rolniczej, nie należy zaliczać do działalności objętej wyłączeniem dokonywanym w przepisach art. 3 u.s.d.g. Taka działalność bezwzględnie powinna być traktowana jako działalność gospodarcza niewyłączona, podlegająca przepisom ustawy”. Zob. T. Kocowski, *Działalność gospodarcza*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 8A, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 163–164.

³⁴ Według u.u.s.r. przez rolnika „rozumie się pełnoletnią osobę fizyczną, zamieszkujejącą i prowadzącą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność rolniczą w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym, w tym również w ramach grupy producentów rolnych, a także osobę, która przeznaczyła grunty prowadzonego przez siebie gospodarstwa rolnego do zalesienia” (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). Gospodarstwem rolnym jest zaś „każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej” (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.u.s.r.). Dla celów tej ustawy nie ma zatem znaczenia, jaki obszar użytków rolnych wchodzi

Niespełnienie warunków z art. 3 u.s.d.g. powoduje powstanie działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych i obowiązek wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Prawo nie zabrania jednak nazywania jej agroturystyką, co może wprowadzać w błąd turystów. Prowadzenie agroturystyki podlega również wielu rygorom administracyjnoprawnym, określonym w różnych aktach prawnych, jak m.in. zgłoszenie tej działalności do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w gminie właściwej dla miejsca prowadzenia tej działalności³⁵, zapewnienie spełnienia przez budynek, w którym prowadzona jest agroturystyka, minimalnych wymagań co do wyposażenia i warunków przeciwpożarowych³⁶, a w przypadku żywienia turystów obowiązek zgłoszenia do powiatowego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego oraz spełnienia wymogów higieniczno-sanitarnych³⁷. Ponadto zastosowanie ma ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³⁸, przy czym jej art. 113 przewiduje zwolnienie z podatku VAT, gdy wartość sprzedaży opodatkowanej nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 000 PLN.

4. Podsumowanie

Brak definicji agroturystyki, rozproszenie przepisów jej dotyczących w różnych aktach prawnych oraz niejasności w zakresie stosowania definicji podstawowych kategorii pojęciowych, takich jak rolnik i gospodarstwo rolne, powodują, że zjawisko to, choć istnieje, pozbawione jest swojej „tożsamości prawnej”. Warte docenienia są rozwiązania przewidujące uprzywilejowane traktowanie działalności turystycznych związanych poprzez osobę rolnika i jego gospodarstwo rolne z sektorem rolnym, które właśnie ze względu na owo powiązanie, można nazwać agroturystyką. Jest ono jednak osłabione z powodu braku wyraźnego warunku prowadzenia, obok wynajmu pokoi, działalności rolniczej.

Pierwsze ułatwienia polegające na wyłączeniu agroturystyki z obowiązku zgłoszenia w ewidencji działalności gospodarczej określone były już u schyłku ustroju socjalistycznego, tj. w ustawie z 1988 r. (w odniesieniu do tzw. ubocznego zajęcia zarobkowego), następnie w ustawie z 1991 r., i obecnie w art. 3 u.s.d.g. z 2004 r. Kolejnym istotnym

w jego skład. Zob. też postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 listopada 2012 r., I BU 12/12 w sprawie pojęcia gospodarstwa rolnego na gruncie ubezpieczeń społecznych rolników.

³⁵ Na podstawie art. 38 ustawy z 29 sierpnia 1997 o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1553; tytuł ustawy w brzmieniu ustawy z dnia 24.11.2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2361), która wchodzi w życie 1.07.2018 r.)

³⁶ Taki obowiązek wynika z art. 35 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

³⁷ Szerzej zob. A. Kapala, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawnoporównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 97 i n.

³⁸ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.

ułatwieniem było ustanowienie w 1996 r. przepisu umożliwiającego rolnikom podejmującym działalność pozarolniczą w gospodarstwie rolnym pozostanie w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych. Inną ważną ulgą jest zwolnienie z podatku dochodowego, wprowadzone ustawą z 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jak widać, ustawodawca stopniowo wprowadzał, choć najintensywniej w okresie transformacji systemowej, ułatwienia dotyczące omawianej działalności. Integracja Polski z Unią Europejską odegrała istotną rolę w umocnieniu znaczenia działalności przyjmowania i gościnności na obszarach wiejskich dzięki jej wsparciu finansowemu, które było realizowane w Polsce począwszy od programu SAPARD, ale brakuje go w obecnym PROW 2014–2020. Prawo wspólnotowe nie wprowadziło jasnych reguł kwalifikacji działalności agroturystycznych jako rolniczych. Nie ukierunkowało zatem w tym zakresie polskiego ustawodawcy, który nie ustanowił szerokiej definicji działalności rolniczych, obejmującej także aktywności o nierolniczym charakterze, takie jak agroturystyka, będące istotą gospodarstwa wielofunkcyjnego.

Obowiązujące przepisy nie wyczerpują zatem wszystkich potrzeb w zakresie regulacji agroturystyki. Przede wszystkim konieczne jest ustanowienie prawnej definicji „agroturystyki”, która powinna być zastrzeżona dla kwalifikowanej formy turystyki wiejskiej, prowadzonej w „czynnym” gospodarstwie rolnym, spełniającej określone w przepisach kryteria i objętej rolnym reżimem prawnym. Warto rozważyć wprowadzenie warunku podawania własnych produktów gospodarstwa w posiłkach domowych sprzedawanych w agroturystyce, co stanowiłoby na gruncie prawa gwarancję faktycznego wykonywania w niej działalności rolniczej i dalsze uzasadnienie zastosowania ulg i ułatwień. Wyczerpująca i jednolita regulacja agroturystyki mogłaby nie tylko ułatwić rolnikowi zrozumienie reguł nią rządzących, ale również pełnić funkcję ukierunkującą i nadać znaczenie zjawisku, które istnieje i rozwija się, ale któremu ustawodawca nie poświęcił dotąd należytej uwagi.